

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 6

София, 18 юли 2019 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Константин Пенчев

Филип Димитров

Надежда Желепова

Павлина Панова

Атанас Семов

при участието на секретар-протоколяста Милена Петрова разгледа в заседание на 18 юли 2019 г. конституционно дело № 6/2019 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Делото е образувано на 3.05.2019 г. по искане на омбудсмана за установяване на противоконституционността на чл. 53, ал.5, чл.58, ал.1, чл.70, ал.5, чл.73, ал.1, чл.85, ал.5, чл.88, ал.1 и чл.201, ал.1 от Изборния кодекс (ИК) (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., поел. изм. ДВ, бр. 34 от 23.04.2019 г.)

С определение от 28.05.2019 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество, конституирал е като заинтересовани институции президента, Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния административен съд, Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет и Централната избирателна комисия и е отправил покана да предложат писмено становище по делото сдружение „Гражданска инициатива за

свободни и демократични избори", ^Българско сдружение за честни избори и граждански права - Национална асоциация", Български хелзински комитет, Съюз на юристите в България, Асоциация за европейска интеграция и права на човека, Институт за модерна политика и фондация „Български адвокати за правата на човека“.

Постъпили са становища от Висшия адвокатски съвет и главния прокурор, като главният прокурор поддържа, че искането е неоснователно във всичките си части, а Висшият адвокатски съвет подкрепя аргументацията на омбудсмана. Постъпило е становище и от президента, което обосновава противоконституционността на част от атакуваните текстове с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, която предвижда, че гражданите могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Подробно становище е изпратил и Върховният административен съд, в което се поддържа, че исканията по всички посочени текстове следва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

Оспорените разпоредби попадат в следните три групи:

Разпоредбата на чл.58, ал. 1 от ИК, която засяга правото на защита гарантирано от чл.56 от Конституцията.

Разпоредбите на чл.53, ал.5, чл.70, ал.5 и чл.85, ал.5 от ИК, които се отнасят до необходимото мнозинство за взимане на решения от избирателни комисии след отмяна на първоначално тяхно решение от надлежния орган.

Разпоредбите на чл.73, ал.1, чл.88, ал.1 и чл.201, ал.1 от ИК, които се отнасят до промяната на подсъдността на делата за оспорване актове на избирателни комисии.

По разпоредбата на чл.58, ал.1 от ИК, омбудсманът навежда твърдения за противоконституционност на чл.58, ал.1 от ИК в последната му редакция от 12.03.2019 г., в която се изброяват изчерпателно и ограничително актовете на ЦИК, подлежащи на съдебен контрол за

законосъобразност. По аргумент за противното, извън обхвата на съдебното обжалване остават останалите актове на ЦИК, посочени в чл. 57 от ИК. Според вносителя подобно ограничаване на обжалването на актове на комисията противоречи на конституционните принципи на правовата и демократичната държава (чл.1, ал.2 и чл.4, ал.1), както и на чл. 120 от Конституцията. Тъй като дейността на ЦИК е конституционно регламентирана и цели да гарантира упражняването на основни права на гражданите - избирателни права - то актовете ѝ следва да подлежат на съдебен контрол.

Шест от съдиите Борис Велчев, Анастас Анастасов, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова и Павлина Панова споделят следната позиция:

Внимателният прочит на точките от ал.1 на чл. 57 от ИК обаче показва, че изключените от обсега на разпоредбата на чл.58, ал.1 от ИК актове на Централната избирателна комисия попадат в две категории: такива, чието приложение е чисто техническо и обжалването им би открило само възможност за шиканиране с цел забавяне на процеса и нарушаване на сроковете (напр. по т.т.5, 16, 18, 19, 27, 36 и 37) и такива, които поради естеството си няма как или няма смисъл да бъдат обжалвани. На границата между тези две категории попадат такива функции като тези по т.3 (издава методически указания) или т.27 (определя реда за разглеждане жалбите и сигналите), но и в тези случаи комисията реализира организационно технически функции, които не накърняват упражняването на избирателните права на гражданите. Омбудсманът отделя специално внимание на методическите указания, но не е успял да проследи разграничението между методика и методически указания, направено в Решение 4 по к.д. 4/2011 г. на Конституционния съд, в което се изтъква по отношение на методическите указания „тяхното естество да са организационни указания за работата на избирателните комисии. . . . и поради това не могат да подлежат на съдебно обжалване". В този смисъл

позоваването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е несъстоятелно. Изключените от разпоредбата на чл.58, ал.1 от ИК актове не са от естество да засегнат правата на гражданите по смисъла на конституционния текст.

По така изложените съображения не може да се приеме, че с разпоредбата на чл.58, ал.1 от ИК се накърняват конституционни права на гражданите и в частност правото на жалба по чл.120 от Конституцията. Обстоятелството, че в конкретно определен кръг от случаи законодателят избира да посочи кои актове подлежат на обжалване, а не кои не подлежат не представлява отклонение от принципа на чл.120, ал.2 от Конституцията.

Според съдиите Георги Ангелов, Гроздан Илиев и Атанас Семов чл. 58, ал. 1, изр. 1 от Изборния кодекс (ИК) в частта „по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45" противоречи на (в последователност от частно към общо): чл. 120, ал. 2; чл. 117, ал. 1; чл. 56; чл. 8; чл. 6, ал. 1, предл. 1; чл. 4, ал. 1, изр. 1 от Конституцията.

I. Две могат да са разбиранията за смисъла на разпоредбата.

Според едното тя изключва съдебния контрол върху всички административни актове („решенията") на ЦИК, освен върху изрично посочените в самата нея.

Според другото тя се отнася само до родовата подсъдност на съдебния контрол. Посочените в нея решения подлежат на обжалване пред Върховния административен съд (ВАС), а непосочените могат да се оспорват, по силата на чл. 128, ал. 1 и 2 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), пред останалите административни съдилища съгласно правилата на чл. 133 АПК за местната подсъдност.

1. Ако второто разбиране е вярното, сроковете по АПК не се прилагат за обжалването на решенията на ЦИК пред административните съдилища - чл. 58, ал. 4 ИК. Същевременно не се прилагат и сроковете по неговите ал. 1 и ал. 3, защото те се отнасят конкретно за ВАС. Тези решения на ЦИК са, следователно, обжалваеми безсрочно, а за

произнасянето си по тях административният съд не е обвързан от какъвто и да е, инструктивен или погасяващ правомощието му, срок.

а. Безсрочно обжалваеми са, по правило, само нищожните (всички видове - чл. 149, ал. 5 във връзка с чл. 184 и чл. 196 АПК) и подзаконовите нормативни (чл. 187, ал. 1 АПК) административни актове. Съображенията за безсрочността не е необходимо да се анализират подробно тук. Искането за и обявяването на нищожността може, както е направено за посочените в чл. 58, ал. 1 ИК решения на ЦИК, да бъдат ограничени и със срок.

Унищожаемостта (отменяемостта) на акта поначало е свързана със срок, в който да може да се поиска, а по самото искане да бъде постановено решение. В противен случай актът никога не става неоспоряем („влязъл в сила“), което е условие за неговото изпълнение (вж. чл. 268, предл. 1 АПК).

При такова тълкуване чл. 58, ал. 1 ИК, следователно, решенията на ЦИК, извън посочените там, никога не стават изпълняеми или, казано по-широко и по-точно, никога не влизат в сила.

б. Решението на административния съд по оспорването има обратно действие - от момента на издаването на административния акт. Във всички случаи, в които обявява акта за нищожен, отменя го или го изменя, действието му е назад във времето. Безсрочността както на оспорването, така и на произнасянето от съда, е несъвместима с целите за бързина и, преди всичко друго, за окончателност на изборния процес.

2. Очевидно това тълкуване на разпоредбата не е вярното. Вярното е, че тя изключва обжалваемостта пред който и да е съд на всички решения на ЦИК извън изрично посочените в нея.

II. Така изведената от разпоредбата правна норма противоречи на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, според който гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

Частноправните субекти са свободни да правят всичко, освен това, което им е забранено. Обратно, изпълнителната власт не може да прави нищо, освен това, което ѝ е разрешено. Контролът върху ограничението на изпълнителната власт е правомощие на съдебната власт. Това е принципът, който стои зад общата клауза за обжалване по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Изискването изключването да е посочено изрично е гаранция за възможността да се провери дали то е конституционно допустимо.

1. Думата „изрично“ се отнася най-напред към самото действие „изключване“. То трябва да е посочено не косвено, а пряко и оттук еднозначно, а не да се извежда чрез тълкуване, т. е. като резултат от логическа операция. В случая необжалваемостта на актовете на ЦИК се извежда чрез дедуктивно умозаклучение - по аргумент от обратното на изчерпателно посочените в чл. 58, ал. 1 ИК като обжалваеми нейни актове. Изключването не е пряко, още по-малко еднозначно. Допустимостта, самото извършване и резултатът от умозаклучението винаги могат да се поставят под съмнение.

2. На второ място думата „изрично“ се отнася към предмета на изключването. Изключваните актове трябва да са посочени с белези, които да позволяват да бъдат ясно отграничени и конкретизирани по вид, по автор и по съдържание (разпоредените с тях права и/или задължения). В случая това не е така.

а. Изключените с нормата актове не могат да бъдат индивидуализирани по друг начин, освен чрез своя издател.

б. Непосочването изрично на решенията от компетентността на ЦИК по чл. 57, ал. 1 ИК, които не подлежат на съдебен контрол, затруднява, но не прави невъзможна преценката за съответствие на изключването по всяко отделно правомощие с критериите, дадени с Тълкувателно решение № 14 от 4.11.2014 г. наЧКС.

в. Изключени са обаче не само решенията от компетентност на комисията. Изключени са и всички мислимо възможни нейни решения, в които тя може да напусне своята компетентност. Изброяването им, а оттук и преценката за съответствие на изключването на всяко от тях с изискванията на Конституцията, е невъзможно не просто практически. То е невъзможно теоретически, защото самото множество на изключените решения е безкрайно. Това прави разкриването на липса на компетентност, която е най-тежкият порок (чл. 146, т. 1 АПК), водещ до нищожност на решението, също и изцяло невъзможно.

г. Изключването на съдебното обжалване върху всичките възможни, с изключение на ограничения брой на изрично посочените, административни актове на един държавен орган, компрометира като цяло системата на общата клауза за обжалване и за контрол върху изпълнителната власт. Не остава мислим властнически акт, който този орган теоретично да не може да издаде, след като неспазването на компетентността му не е юридически санкционирано.

III. Според чл. 117, ал. 1 от Конституцията, съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица:

1. Свободата на хората в Република България, включително да правят всичко, което не е забранено от закона, е прогласена в чл. 6, ал. 1, предл. 1 от Конституцията. Тя е фундаментална конституционна ценност и несъмнено подлежи на защита от съда. Всяко изключване от подведомствеността на съдебната власт на контрола върху актове и/или действия на изпълнителната власт засяга пряко тази свобода, защото я оставя незащитена.

2. Същевременно защитата чрез съда е най-пълното и най-ефективно средство за осъществяване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията, съгласно който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси.

Исключването на съдебната обжалваемост засяга пряко това основно конституционно право.

IV. Неограниченото изключване от законодателя на съдебното обжалване на актове на изпълнителната власт, които засягат граждани или юридически лица, нарушава и основното начало за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията.

1. По силата на чл. 120, ал. 2 от нея засягането на правната сфера на гражданите и юридическите лица е предпоставка за жалбата срещу административния акт. Разрешаването на спора относно това налице ли е засягане във всеки конкретен случай е част от дейността на съда при преценката за допустимостта на жалбата, т. е. от неговата конституционна подведомственост. Той не може да бъде разрешавай предварително от законодателя чрез предварително изключване на съдебната обжалваемост на административни актове.

2. „Властта на съда“ (Конституционният съд и ВАС) е част от контрола съответно върху законодателната и върху изпълнителната власт. Той е част от системата на взаимен баланс и възпиране между трите власти.

а. Промяна от законодателя в компетентността на Конституционния съд е недопустима по силата на чл. 149, ал. 2 от Конституцията.

б. Промяна в подведомствеността на съдебната власт чрез изключването на част от нея е допустима - чл. 120, ал. 2 от основния закон *in fine*, но само в определените в него силно ограничени рамки. Нарушаването на тези рамки от законодателната власт в полза на изпълнителната за сметка на съдебната власт нарушава конституционния баланс между трите власти.

V. Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната.

1. Понятието „правова“, освен другото, означава и това, че всяка власт е регулирана от правото, упражнява се според правото и се контролира от правото. Изключването на неопределена и неопределяема част от изпълнителната власт от съдебния контрол за законност не съответства на съдържанието на това конституционно понятие.

2. Изключването от законодателя на съдебния контрол над неограничен изрично брой административни актове нарушава чл. 120, ал. 2 от Конституцията, затова не е управление според Конституцията.

3. Това изключване осигурява на ЦИК като административен орган, част от изпълнителната власт, най-малкото възможността да взема решения извън компетентността си, посочена в закона, които да не подлежат на юридически контрол, т. е. да управлява не според, а вън от закона.

По изложените съображения думите „по чл. 57, ал. 1, т. 5, 6, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 22, 23, 25, 26, 26а, 29, 30, 33, 34 и 45“ в чл. 58, ал. 1, изр. 1 от Изборния кодекс следва да се обявят за противоконституционни.

Поради непостигане на изискуемото се от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство искането за обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 58, ал. 1 следва да се отхвърли.

Вносителят оспорва и съответствието с Конституцията на чл. 73, ал. 1, чл. 88, ал. 1 и чл. 201, ал. 1 от ИК, които променят установената подсъдност при оспорване на актовете на районните и окръжните изборителни комисии, като вместо пред ВАС, те се обжалват пред административните съдилища, когато са потвърдени от ЦИК. Твърди, че посочените изменения нарушават баланса във взаимоотношенията между висшите държавни органи, тъй като принципът на разделение на властите изисква актовете на централните органи на изпълнителната власт да бъдат контролирани от най-висшата съдебна инстанция. Поддържа, че това тълкуване се налага и от изискването ВАС да упражнява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното

правораздаване (чл.125, ал.1 от Конституцията), от принципа на демократичната държава (абз. 3 от Преамбюла на Конституцията и чл.1, ал.2). Според омбудсмана контролът на посочените актове от административния съд, вместо от ВАС, подкопава доверието на гражданите в дейността на държавните органи.

С Решение № 8 от 2018 г. по к. д. № 13/2017 г. Конституционният съд е приел, че "извън задължителния обхват на тълкуваната конституционна норма, който включва актовете, издавани при упражняване на конституционно установени властови правомощия, законодателят има правото да определи друга подсъдност за възникнали правни спорове". Въпросът за подсъдността по принцип попада в изключителната компетентност на законодателя.

Доктрината познава съображения, според които мястото на развитие на определени от закона процедури може да се схваща като относимо към гражданските права. (Показателно е четвъртото оплакване срещу британския крал в Декларацията за независимостта, а именно „свиква законодателни събрания на непривични и неудобни места".) В случая обаче местонахождението на съдилищата за обжалване не само не е визирано от искателя, но и аргументът за противоконституционност е обратния - твърди се, че жалбите следва да се разглеждат от по-висок по степен (и следователно поне в някои случаи - по-отдалечен) съд.

Не може да се поддържа, че по-ниският по степен съд дава по-малки гаранции за правата на жалбоподателите и че съдебната йерархия е йерархия на защитата на правата на правните субекти. Решения на съдилищата в други случаи са обжалваеми пред по-висшестоящ съд не поради постулирана некомпетентност, а поради необходимостта да съществува и последващ контрол, при който достойнствата на едно решение могат спокойно да бъдат преценени от неангажиран с предходното решение съд. Йерархията на съдилищата, дори и да отразява различно ниво на опит или изява на индивидуалните носители на съдебната власт, не намалява властническите правомощия на по-

нискостоящия съд да разрешава спорове. По тази причина подсъдността е въпрос на практическо решение, а не на решение, обусловено от конституционни права. В, същата насока Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 5 от 19 април 2019 г. по к.д. № 12/2018 г.

Твърдението, че разделението на властите изисквало актове на висши административни органи да се контролират от висши съдилища, няма никаква опора в Конституцията или доктрината и дори противоречи на принципа за непосредствено прилагане (следователно от всеки съд) на конституционните норми.

Искането за обявяване, на разпоредбите на чл.53, ал.5, чл.70, ал.5 и чл.85, ал.5 от Изборния кодекс за противоконституционни се основава на твърдението, че заниженото мнозинство (обикновено), изискуемо за решения на избирателните комисии при повторно разглеждане на спора след отмяна от съда на решение за отказ противоречи „на принципите за правова и демократична държава“⁴⁴. Във връзка с последното съображение, а именно, че така представителите на една партия биха могли да доминират при оформяне на решението, следва да се припомни цитираното по-горе Решение № 4 по к.д. 4/2011 г., което изрично посочва, че „Мандатът на член на ЦИК не е от политическата партия, която го е предложила; мандатът му е като член на независим централен орган с отговорни публични функции.“⁴⁴ Тези лица са избрани заради компетентността си, доброто си име, но и заради репутацията си пред съответната партия, която естествено е свързана и с политическите им убеждения. Приемане, че наличието на политически убеждения само по себе си изключва точното и почтено прилагане на закона накърнява възможността за отговорно, респ. ефективно действие на която и да била държавна институция.

Логиката на тази норма е очевидна: законодателят е предвидил, че в случаите, когато отказ е вече отменен, малцинство не трябва да може да блокира процедурата и така да обезсмисли решението на отменящата инстанция. Подобно разрешение премахва възможността за злоупотреба с

право и очевидно съответства на принципа на правовата държава и не противоречи на чл. 4 от Конституцията.

Воден от тези съображения и на основание чл.149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, съдът

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана за обявяване за противоконституционни разпоредбите на чл. 53, ал.5, чл.58, ал.1, чл.70, ал.5, чл.73, ал.1, чл.85, ал.5, чл.88, ал.1 и чл.201, ал.1 от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., поел. изм. ДВ, бр. 34 от 23.04.2019 г.).

Председател:

Борис Велчев